



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2015

Was sagt das Volk, wenn es Ja sagt?

Jositsch, Daniel

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-112133>
Newspaper Article
Published Version

Originally published at:

Jositsch, Daniel. Was sagt das Volk, wenn es Ja sagt? In: Neue Zürcher Zeitung, 145, 26 June 2015, 19.

GASTKOMMENTAR

Was sagt das Volk, wenn es Ja sagt?

Nach dem Abstimmungskampf sollten Initiativkomitees keinen weiteren Einfluss auf die Umsetzungsarbeiten haben.

Es ist denn auch nicht zweckmässig, wenn Initiativkomitees in die Umsetzungsarbeiten eingebunden werden. Von Daniel Jositsch

Mit Annahme der Volksinitiative «Berufsverbot für Pädophile» wurde auf Verfassungsstufe festgelegt, dass Personen, die wegen eines Sexualdelikts, das gegenüber einem Kind oder einer abhängigen Person verübt wird, verurteilt werden, endgültig das Recht verlieren, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen auszuüben.

Die Initiative steht in der Tradition anderer erfolgreicher Volksbegehren, die Verschärfungen strafrechtlicher Natur vorsahen; so die Verwahrungssinitiative, die Verjährungsinitiative oder die Ausschaffungsinitiative. Diesen Volksbegehren ist gemeinsam, dass ihre Umsetzung Schwierigkeiten bereitete, weil sie mit Rechtsgrundsätzen kollidierten. Kürzlich hat der Bundesrat seine Vorschläge für die Umsetzung der Initiative «Berufsverbot für Pädophile» veröffentlicht.

Über das Ziel hinausgeschossen

Der Initiativtext will bewusst dem Richter den Entscheidungsspielraum entziehen. Wer wegen eines gegenüber einem Minderjährigen verübten Sexualdelikts bestraft wird, soll zwingend ein lebenslangliches Berufsverbot erhalten.

Im Abstimmungskampf wurde häufig auf die sogenannte Jugendliebe verwiesen; ein 19-Jähriger zum Beispiel, der mit einer 15-Jährigen eine einvernehmliche Liebesbeziehung pflegt, macht sich strafbar, weil die Jugendliebe noch im Schutzbereich ist. Gemäss Initiativtext muss gegenüber diesem Täter obligatorisch das lebenslangliche Verbot ausgesprochen werden, mit Minderjährigen eine berufliche oder nebenamtliche Tätigkeit auszuüben. Im Abstimmungskampf haben die Befürworter eingeräumt, dass sich ihre Initiative eigentlich gegen pädosexuell orientierte Täter richte und dass eben in der Umsetzung der Initiative dann die Jugendliebe ausgenommen werden müsse. Fälle von Jugendliebe sollen ausgenommen bleiben, das sei ja wohl klar, sagte etwa Christine Bussat, die Präsidentin des Initiativkomitees, am 19. 6. 2013 im «St. Galler Tagblatt». Damit haben die Initianten aber eingeräumt, dass die Initiative nicht ohne Einschränkungen umgesetzt werden kann.

Nach der Annahme der Volksinitiative tönte es dann aber anders. Tatsächlich hat der Bundesrat eine Vorlage mit zwei Varianten vorgestellt und überlässt damit dem Parlament die Wahl zwischen einer wortgetreuen Interpretation der Volksinitiative und einer freien, die auf grundlegende Prinzipien wie den Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rücksicht nimmt.

Trotzdem melden die Initianten bereits Wider-

stand an: «Mit den beiden Gesetzesentwürfen wird die Initiative nicht buchstabengetreu und nicht dem Willen des Stimmvolkes entsprechend umgesetzt», sagte Christine Bussat am 13. Mai dieses Jahres gegenüber der Nachrichtenagentur SDA. Doch sind es die Initianten, die darüber entscheiden, was mit ihrer Initiative nun eigentlich gemeint war? Hier gilt es, ein Missverständnis auszuräumen: Die Initianten haben nach der Abstimmung keine Lufthoheit über die Interpretation einer Volksinitiative. Sie entscheiden mit dem Verfassen der Initiative über den Text, der zur Diskussion stehen soll. Jeder Gesetzestext, also auch derjenige einer Initiative, muss in der Folge interpretiert werden. Je unklarer und widersprüchlicher der Wortlaut ist, den die Initianten gewählt haben, desto mehr Interpretationsspielraum besteht.

Dabei kommt es auch auf den Diskussionsverlauf im Rahmen des Abstimmungskampfs an. Hierbei ist Vorsicht angezeigt. Aber wenn, wie im Fall der Jugendliebe, sich alle Seiten einig sind und sich im Abstimmungskampf dezidiert so äussern, dann kann dies durchaus als massgebliche Interpretationshilfe dienen.

Handlungsspielraum des Parlaments

Wie frei ist das Parlament bei der Umsetzung einer Volksinitiative? Dem Gesetzgeber obliegt es, die Verfassung umzusetzen. Das Parlament orientiert sich dabei zunächst am Verfassungstext und interpretiert diesen. Es hat dabei auch die Diskussion im Rahmen des Abstimmungskampfs zu berücksichtigen. Dabei ergibt sich dann zuweilen paradoxerweise eine Diskussion mit umgekehrten Vorzeichen, wie sich am Beispiel der Initiative «Berufsverbot für Pädophile» zeigt.

Während im Abstimmungskampf die Initianten auf Vorwürfe mit dem Hinweis reagierten, der Gesetzgeber könne dies ja noch korrigieren, und die Gegner darauf pochten, dass der Wortlaut klar sei und keinen Handlungsspielraum eröffne, pochen nun die Befürworter auf die bedingungslose Durchsetzung des Initiativtexts, und die Gegner versuchen, die Mängel des Initiativtexts bei der Umsetzung zu korrigieren. Der Gesetzgeber ist also gut beraten, wenn er sich auf dieses Spiel gar nicht erst einlässt.

Es dürfte zweckmässig sein, wenn er von Anfang an den Interpretationsspielraum berücksichtigt, der ihm bei der Umsetzung einer Initiative offensteht, und diesen auch klar kommuniziert.

Der Gesetzgeber berät die Initiative und fasst die Parole im Hinblick auf den Abstimmungskampf. Dabei weist er auf die kritischen Punkte

hin. Es sollte dabei klar kommuniziert werden, dass die öffentliche Diskussion über diese kritischen Punkte und die Positionierung des Initiativkomitees im Abstimmungskampf in die Umsetzung einfließen.

Dabei muss auch klar sein, dass namentlich die Positionsbezüge des Initiativkomitees für die Interpretation der neu geschaffenen Verfassungsnorm nicht bedeutungslos sind. Dieses ist entsprechend auch darauf zu beharren. Dies ist einer breiten Öffentlichkeit wohl zu wenig bewusst.

Klar muss auch sein, dass nach dem Abstimmungskampf das Initiativkomitee keinen weiteren Einfluss auf die Umsetzungsarbeiten hat. Entsprechend ist es auch nicht zweckmässig, wenn Initiativkomitees in die Umsetzungsarbeiten eingebunden werden.

Daniel Jositsch ist Professor für Strafrecht an der Universität Zürich und SP-Nationalrat.